

中国慈善研究丛书

民国时期 慈善法制研究

曾桂林 著



人民大学出版社

中国慈善研究丛书

民国时期 慈善法制研究

曾桂林 著

人 民 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

民国时期慈善法制研究 / 曾桂林著.

- 北京: 人民出版社, 2013

(中国慈善研究丛书 / 周秋光主编)

ISBN 978-7-01-012123-9

I. ①民… II. ①曾… III. ①慈善事业-法律-研究-中国-民国 IV. ①D922.182.04

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第103255号

民国时期慈善法制研究

MINGUO SHIJI CISHAN FAZHI YANJIU

丛书主编: 周秋光

丛书策划: 张秀平

作 者: 曾桂林

责任编辑: 张秀平

封面设计: 徐 晖

人民出版社 出版发行

地 址: 北京市东城区隆福寺街99号

邮政编码: 100706 <http://www.peoplepress.net>

经 销: 新华书店总店北京发行所经销

印刷装订: 北京昌平百善印刷厂

出版日期: 2013年8月第1版 2013年8月第1次印刷

开 本: 880毫米×1230毫米 1/32

印 张: 16

字 数: 360千字

书 号: ISBN 978-7-01-012123-9

定 价: 49.00元

版权所有, 盗版必究。有奖举报电话: (010) 65251359

人民东方图书销售中心电话: (010) 65250042 65289539

目 录

绪 论	(1)
一、楔子	(1)
二、选题缘由与意义	(3)
三、研究现状与史料概况	(6)
四、研究思路、方法与框架	(20)
第一章 民国慈善事业的立法诉求与条件	(36)
第一节 民国慈善立法的历史基础	(37)
一、先秦至唐朝的慈善法令	(37)
二、宋元时期的慈善法令	(41)
三、明清时期的慈善法制	(46)
第二节 社会转型与慈善事业的新发展	(52)
一、转型社会中慈善事业发展的新空间	(52)
二、近代慈善事业进一步发展的表征	(58)
第三节 中国法律近代化进程的深入	(62)
一、清末中国法律近代化的启动	(63)
二、民国年间中国近代法律体系的确立与形成 ...	(69)

第二章 民国慈善立法的理念、体系及历史轨迹	(86)
第一节 慈善立法的理念	(86)
一、传统的慈善思想	(87)
二、近代西方的慈善救济思想	(91)
三、孙中山的民生主义	(99)
第二节 慈善立法的体系	(102)
一、立法主体	(102)
二、法律渊源	(108)
三、功能机制	(124)
第三节 民国慈善立法的历史轨迹	(133)
一、北京政府时期慈善立法概况及其特点	(133)
二、南京国民政府时期慈善立法概况及其特点	(141)
第三章 民国慈善立法的内容	(167)
第一节 慈善行政立法	(167)
一、北京政府的慈善行政立法	(168)
二、南京国民政府前期的慈善行政立法	(171)
三、南京国民政府后期的慈善行政立法	(176)
第二节 慈善组织监管立法	(181)
一、结社自由与慈善团体的法律地位	(181)
二、登记管理	(198)
三、日常行政管理	(212)
四、慈善募捐监管	(218)
五、财务监督	(232)
第三节 慈善税收优惠立法	(244)
一、慈善组织享受的税收优惠	(244)

二、捐赠人享受的税收优惠	(267)
三、民国慈善税收优惠立法的作用及缺陷	(270)
第四节 慈善捐赠及其褒奖立法	(273)
一、公益性慈善捐赠	(274)
二、赈灾性慈善捐赠	(309)
三、综合性慈善褒奖	(317)
 第四章 慈善组织与民国的慈善立法	(340)
第一节 中国红十字会与民国政府的 红十字会立法	(340)
一、《中国红十字会条例》及其施行细则公布前后的 行为抵制	(342)
二、《中华民国红十字会管理条例》制定中的 舆论表达	(347)
三、《中华民国红十字会法》草拟中的 参酌意见	(354)
第二节 上海慈善团体联合会与慈善立法	(358)
一、上海慈善团体联合会的成立	(358)
二、围绕《监督慈善团体法》及相关法规的 交涉	(360)
三、针对《上海市慈善团体财产整理委员会章程》 的抗争	(369)
 第五章 民国慈善法的实施:个案研究	(386)
第一节 《监督慈善团体法》的实施	(387)
一、实施准备:前期相关慈善法规的出台及核 准注册工作	(387)

二、《监督慈善团体法》的具体实施	(391)
三、《监督慈善团体法》实施效果的检视	(414)
第二节 慈善捐赠法律制度的运行分析	
——以《捐资兴学褒奖条例》为例	(426)
一、《捐资兴学褒奖条例》的具体施行	(426)
二、《捐资兴学褒奖条例》的施行情形	
及其作用	(431)
三、《捐资兴学褒奖条例》施行的绩效评估	(452)
结 语	(466)
第一节 民国慈善法制的总体考察	(467)
一、民国慈善法制的特点	(467)
二、民国慈善法制的意义与局限	(475)
第二节 民国慈善法制建设的历史启示与	
立法前瞻	(479)
一、民国慈善法制建设的历史启示	(479)
二、当代慈善立法前瞻	(483)
参考文献	(488)
后 记	(505)

绪 论

一、楔子

慈善事业是一项以仁心善念为道德基础、以社会捐赠为经济基础、以民间慈善公益机构为组织基础的高尚事业。善举需要善人来办,善款必须善用——这是慈善公信力的基本逻辑。如果有事实可疑,背离这个逻辑,则很可能成为阻挡民间慈善事业的门槛。善款的募集与使用历来是慈善事业的重要工作,但同时也容易变成漏卮丛生之渊薮,出现滥用、挪用以致贪污等弊端。2007年4月12日,《南方周末》报道了“胡曼莉事件”的始末,称:

1999年,胡曼莉,这位中华绿荫儿童村的创始者,因抚养数百名孤儿而闻名的“中国母亲”,在美国慈善机构“妈妈联谊会”会长张春华的许可下,以代理人身份来到云南丽江,建设当地的孤儿学校。但在2001年“美国妈妈”张春华发现胡曼莉善款私存,借伙食费、教育费敛财,在财务上弄虚作假,把孤儿作为发财工具等问题,由此开始七年不断的举报与揭发。而据2006年底丽江审计局审计表明,丽江孤儿学校自1999年7月成立至2006年8月31日,胡曼莉把约33万元社会捐

款说成是自己的个人捐款,不据实列出开支的数额亦达 33 万元;在孤儿个人账户上仅凭存折复印件提取资金近 10 万元;在支出中应按固定资产核算而未核算的资金达 43 万余元;胡曼莉对十余名孤儿投了 28 万余元的商业保险,作为学校的一次性支出,在财务上却隐瞒了分红,也隐瞒了五年后可以全额返还的事实。¹

张春华以七年的时间与毅力,最终促使媒体和地方政府把胡曼莉从“中国母亲”的圣坛上拉下马来,胡曼莉暴露出其伪善的面孔。慈善成为敛财的牌坊、善良成为发家的道具,胡曼莉不是第一个、当然也不会是最后一个。2004 年,新华社就曾披露过“付广荣事件”。2011 年,“郭美美事件”、“尚德发票门事件”、“卢美美事件”、“河南宋基金会风波”接二连三发生,中国慈善事业更是受到前所未有的广泛关注,把中国红十字会、中华慈善总会、中国青少年基金会等慈善公益组织推向风口浪尖,引发了公众对中国慈善事业持续、深入的社会问责与质疑。这些备受争议的人物与事件,暴露出中国慈善事业存在管理混乱、透明度低、监管缺失等诸多问题,也让慈善组织的公信力大受影响。

人们常说:“历史是现实的镜子。”历史上,慈善组织在募捐与善款管理方面同样存在类似问题。民国初年,苏州发生沈茂顺号店主沈杏叔侵吞长生善会公款,事情泄露后被广货业同业者申诉追偿。² 1929 年夏,上海也发现有伪冒募捐之事,社会局发布警示公告称:“近有一种无业游民冒称举办公益慈善,或巧立名目,提倡迷信,三五成群,手持捐簿,向商民劝募,事前并未呈报职局。此种捐款用途不明,非唯弁髦政令,且恐诈欺取财”³。同年 10 月,广州亦出现“棍徒假冒慈善名义,四出募捐,敛财肥己;亦有串通善界中之一二败类,朋比为奸,捐募分肥。似此招摇撞骗行为,揆诸

道德上固在所不许,即法律上在所不容。若不严加禁遏,殊于真正慈善募捐之进行大受妨碍。”⁴尽管现实社会中的慈善公益事件,与历史上的不尽相同,但昨天的现实是今天的历史,特别是民国时期离我们当今社会并不遥远,史学工作者理应站在历史与现实的交汇点上,探寻民国政府对慈善募捐乱象的应对之策,探寻民国政府对慈善组织的监管之法,以期找出带有规律性的东西,以期裨益于当代慈善领域类似问题的解决。

二、选题缘由与意义

进入 21 世纪后,当代中国社会结构的巨变产生了对慈善有效供给的极大需求。近十年来,中国慈善事业有了长足发展,但在慈善领域,资源的不足,渠道的不畅,运作的不规范以及慈善意识的淡薄,都呼吁法律提供监督与保障的制度性框架。当前,不够完善、不够健全的慈善事业法律法规,已严重制约着中国慈善事业健康、可持续的发展。现行颁布的几部涉及慈善事业的法律法规,如《公益事业捐赠法》、《社会团体登记管理》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会管理条例》等,其条文内容亦有相互抵触之处,前后不衔接,没形成完整的、配套的慈善法律体系。迫切需要为慈善事业发展营造良好的法律政策环境,以实现建设社会主义法治国家的目标。2005 年民政部公布《中国慈善事业发展指导纲要(2006—2010)》,把慈善立法作为近期的一项重要内容和任务。在 2007 年 3 月全国“两会”召开期间,加快我国的慈善事业法制建设更成为众多人大代表、政协委员热烈关注的议题。另据报道称,民政部在此前后已着手慈善法的起草工作,于 2009 年正式进入立法程序。这表明,慈善作为社会领域的核心制度得到了立法决策的认可。缘于对现实社会问题的密切关注,近年来接连

发生的慈善公益事件及社会各界高度关注的“慈善立法”也引起了我的思考。

在政府部门启动慈善法制建设的过程中,学界也积极建言献策,对慈善立法的内容、框架以及相关基本理论进行了探讨,尤其关注国外慈善法制的介绍。2004年10月,中华慈善总会在北京主办了首届国际慈善法律比较研讨会。会上,国内外从事慈善法律研究的专家学者、慈善机构的负责人和慈善工作者、慈善家,从慈善事业发展的不同角度,对不同国家慈善机构的设立、管理、权利、义务以及慈善机构的法律地位、运行机制、建立健全慈善法律体系等问题进行了广泛深入的讨论与交流。这次会议的成果由中慈国际交流中心整理、翻译出版,以期“进一步推动中国慈善事业向法制化的道路迈进提供有益的借鉴”。⁵此外,国家民政部还与加拿大一所大学开展了关于中国慈善立法的合作项目,并分别于2006年7月在温哥华、2007年6月在北京召开了两次中国慈善立法国际研讨会,其成果也汇编成集出版。⁶在此期间,国家民政部法制办公室主持翻译出版了《通行规则:美国慈善法指南》一书。⁷这些会议交流与著作出版,其目的正如时任民政部副部长李立国在研讨会开幕式上的发言所指出:“国际上行之有效的理念、经验和法规,为中国慈善事业走上规范、健康、持续发展之路所借鉴,为制定慈善法提供了有益的借鉴。”⁸近年来,有关部门还对中国慈善事业的法律制度设计、立法模式等问题进行专题调研,形成研究报告,一些学者也积极展开对国外慈善法律的译介汇编工作,加强对英美等发达国家慈善立法的研究。⁹然而,遗憾的是,人们唯独对中国社会曾经实施过的慈善法却缺乏应有的历史审视。在全球化、信息化日趋加快的今天,中国进行慈善立法,注重引进国外做法、借鉴国际经验固然十分必要,但还应立足于本国的国情与历

史,不能完全忽视中国历史上某些有益的经验。虽然说“他山之石可以攻玉”,而现实社会中“南橘北枳”的现象并不少见。其因由早已为春秋时期的晏婴所揭示:“橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳,叶徒相似,其实味不同。所以然者何?水土异也。”(《晏子春秋·内篇·杂下第六》)没有适宜的气候、水文、土壤条件,橘子就会变味。橘如此,法律制度亦然。典章制度的产生与消亡,原因有多个方面,而起决定作用的却是内因,关键在于它赖以生存的土壤即社会结构与社会生活变更与否。法律的创制也必须与其所处的社会相适应,才能顺利实施、才会长久存续。移植的法律如果水土不服,势必会导致令行禁不止,这在中外历史上都有惨痛的教训。

时光流逝,历史尘封。斗转星移,改天换地,六十余年乃至一个世纪前民国政府为慈善立法所进行的一些有益尝试,足以让人们的记忆完全忘却,毫无印象。拂去岁月的尘埃,我们发现,民国北京政府和南京国民政府曾经出台了《捐资兴学褒奖条例》、《捐资兴办卫生事业褒奖条例》、《捐资举办救济事业褒奖条例》、《兴办水利奖励条例》、《捐资兴办社会福利事业褒奖条例》、《监督慈善团体法》及其施行规则、《管理各地方私立慈善机关规则》、《各地方救济院规则》、《社会救济法》以及《遗产税法》、《所得税法》、《营业税法》、《土地赋税减免规程》等一系列涉及慈善事业的法律法规。这些法律法规所调整的对象及法律关系十分广泛,包含了慈善团体及其监管、慈善捐赠以及税收优惠等诸多方面,在一定程度上可视为民国慈善事业发展实践的总结。令人十分遗憾的是,民国时期慈善法律制度问题一直没有引起学者的足够重视,迄今仍是学术界的一个薄弱环节。

因此,民国慈善法制这一课题的研究,无论对于拓展中国慈善

史的研究领域,还是深化中国法律史的研究内涵,都会起到一定的推动作用。同时,本书研究不独具有学术价值,还具有重要的现实意义。它将揭示出中华民族的优秀慈善文化、法文化在现代社会的积极效应,这不仅可为当前社会开展慈善事业立法、完善社会主义保障制度提供历史启示和现实指导,而且对于促进慈善事业健康发展、创新社会管理、推动社会主义和谐社会构建,其积极意义也是不言而喻的。

三、研究现状与史料概况

(一) 研究现状

中国慈善事业史是近二十年来国内外学术界一个新兴的研究领域,尤其是最近十年引起了国内学者的广泛关注,发表和出版了为数不少的论著,取得了较为丰硕的成果。学界同仁对此进行过比较全面的学术史梳理¹⁰,笔者前些年撰有数篇综述从不同角度予以评析,亦可参酌。¹¹为避免不必要的重复与冗长,更切合本书的研究主旨,此处将关注点聚焦于民国时期,对国内外的相关学术研究现状(特别是近五年来的最新成果)作一简要介绍。

1. 民国慈善事业史研究

民国慈善事业研究的源头,最早可追溯至20世纪二三十年代。1920年11月,有署名为白云仙子发表《慈善行政论》,提出“今国体既变,国民宜各负自养自教之责任”,慈善组织也应“因其时势以顺舆情”,借助国家与地方督饬之事权以行使各种慈善行政事项。¹²1923年,作为内务部主编的地方自治讲义之一种,周成的《慈善行政讲义》出版发行,它对慈善行政的概念、沿革、意义及特殊救助、普通救助进行了阐述,对民国社会慈善行政探讨尤为详

尽。¹³ 1930年,梁维四发表《慈善政策论》一文,在略述中国慈善事业的概况及英、法等欧洲国家慈善政策的起源之后,提出了今后民国政府应采取的一些慈善政策。¹⁴ 1937年,邓云特出版《中国救荒史》,该书主要分析了历代灾荒的实况及其成因,讨论了历代救荒思想的发展历程以及实施的各种救荒政策及其效果,也有一定篇幅论述民国前期的灾荒慈善救济活动。¹⁵ 抗战爆发后,为应对时局变化、加强社会救助的需要,相关研究取得较大进展,一些灾荒救济与弱者救助方面的论著因时而生,如陈端志的《抗战与社会救济》、王龙章的《中国历代灾况与振济政策》。¹⁶ 前者主要从现实需要的角度论述民国时期的慈善救济工作,而后者在阐述历代灾情与赈济措施时,对民国灾荒及慈善救济政策进行了简要论述。相比之下,当时最关注民国慈善事业的还是社会学界。显然,这与当时灾荒频仍、贫困问题等诸多社会矛盾相互交织并日益突出有关。柯象峰的《社会救济》是这方面的代表作,它简要回顾了中外救济事业发展史,着重探讨了民国时期社会慈善救济事业的现状,诸如对老人、儿童乞丐、难民及失业者等弱势群体的慈善救济问题。¹⁷ 总体而言,民国年间史学界专论同时期慈善事业的论著尚不多见,而社会学学者却相对活跃,进行了一些赈灾救济问题的社会调查,为今人研究提供了有益的资料。这些社会调查资料已引起史学界的重视,并着手进行整理工作,如李文海主编的《民国时期社会调查丛编:社会保障卷》,已于2004年由福建教育出版社出版。

建国以后,受政治意识形态的影响,慈善事业被斥之为地主阶级的“伪善”、帝国主义毒害中国人民的“麻药”,慈善研究自然而然就成了学术界的“禁地”与“雷区”,鲜有人问津,偶有文章见诸报刊,也多主观片面,失之公允,带有很强的时代印痕,谈不上学术价值。¹⁸ 民国慈善事业史的研究亦如此,真正意义上的学术研究论

著几近空白,直到20世纪80年代。1981年,顾长声《传教士与近代中国》一书出版,它专列一章论述近代基督教会在华的医疗、慈幼、救济等慈善活动,其中多涉及民国时段,¹⁹才打破中国慈善事业史研究乏人涉足的局面。但国内学术界响应者寥寥,在此后十余年间,有关近代慈善史方面的研究成果并不多。1994年,周秋光发表《民国时期社会慈善事业研究刍议》,提出了开展民国慈善事业研究的一些理论与方法,并呼吁史学界重视这一新研究领域。²⁰应该说,这是民国慈善事业史研究的一个重要里程碑。而后,海外学界关于中国慈善事业史的研究成果也陆续译介到国内,最有影响的莫如日本学者夫马进《中国善会善堂史研究》、中国台湾学者梁其姿《施善与教化——明清的慈善组织》等,其论述之缜密、内容之精审、史料之丰富,标志着相关研究达到了一个新高度。这对国内大陆学界慈善史领域的研究无疑具有示范与推动作用。由此,进入新世纪后,慈善事业史很快成为研究者学术视野中一个新的关注点,近十年来论著纷呈,研究成果丰硕。综观近20年来的民国慈善事业史研究,无论广度和深度上都取得重大进展,涉及慈善人物、慈善组织、宗教慈善、区域慈善等多个方面。

在慈善人物方面,熊希龄、张謇作为民国年间著名的慈善家,备受学界关注,研究成果众多。代表性论著有:周秋光的《熊希龄与慈善教育事业》、《熊希龄传》、《从国务总理到爱国慈善家》、《论熊希龄的慈善教育思想》,²¹以及朱英的《论张謇的慈善公益思想与活动》²²。另有论者对张謇的慈善思想、慈善动机等方面进行研究,²³从不同侧面深化了张謇这一慈善人物的形象。此外,有文章以比较的视野审视民国时期张謇、熊希龄二人兴办慈善活动之异同²⁴,颇有新意。近年来,还有论著叙及沈敦和、朱葆三、王一亭等民国著名慈善人物的慈善活动。²⁵

慈善组织是学术界十余年来研究的重点,相关成果颇丰。除从宏观上总论民国慈善组织发展概况外,²⁶对民国时期一些颇具影响的大慈善团体如中国红十字会、华洋义赈会、战时儿童保育会等进行微观细致的个案研究,已成为学术界探究民国慈善事业史最深入的专题之一。其中,有关中国红十字会的论著最多,重要著作有:池子华《百年红十字》、《红十字与近代中国》、《近代江苏红十字运动(1904—1949)》、张建侠《中国红十字会初期发展之研究》、周秋光《红十字会在(1904—1927)》、张玉法主编《中华民国红十字会百年会史(1904—2003)》、戴斌武《抗战时期中国红十字会救护总队研究》、《中国红十字救护总队与抗战救护研究》等,²⁷分别从不同的角度探究了民国时期中国红十字会的发展情形及其慈善救济活动,内容各有侧重,展现了中国红十字会的丰满影像。而相关论文将近百篇,需特别关注的是里弗斯的博士论文《仁慈之力:中国红十字会(1900—1937)》。该文用较多篇章详细讨论了民国时期红十字会“从地方慈善机构到国家组织”的演变、全国红十字网络中的地方分会的组织运作以及红十字会的拓展及其活动等问题,视角独特,观察敏锐。²⁸此外,周秋光、池子华、张建侠等人关于民国时期中国红十字会的慈善救护与赈济、国际交往、经费管理运作等方面的专题论文,也值得称道。²⁹其余各文,兹不一一胪陈。

华洋义赈会是中外人士为赈济华北五省灾区联合发起的一个国际性民间慈善组织。1965年,美国学者安德鲁·内森较早考察了华洋义赈会的创建及其在华北灾区的赈济活动。³⁰近十年来,国内史学界也围绕华洋义赈会的慈善救济及相关活动展开了广泛讨论。如台湾的黄文德重点研究了华洋义赈会在慈善救济中国际因素的影响与作用,³¹而大陆学者则更多关注华洋义赈会的组织运

作及其推广的工赈、合作运动,如薛毅、刘招成等人的研究旨趣即在于此。³²而蔡勤禹的《民间组织与灾荒救济——民国华洋义赈会研究》,从社会变迁视角对华洋义赈会进行深入研究,剖析其兴起的经济社会环境、组织模式与运作方式,探究其各项事业及其成效得失。该书运用社会学有关社团的理论方法来分析华洋义赈会,阐释很有新意。³³

战时儿童保育会是抗战期间救助难童的著名慈善团体,在大后方建有多个儿童保育院,社会影响广泛。孙艳魁较早关注到战时儿童保育会,探讨了该会所开展的难童抢救、运送、保育、教养等多方面的慈善救济工作及其贡献。³⁴林佳桦考察了战时儿童保育会筹备经过与组织运作、保育人员的建置与工作方针、儿童教养等问题,认为它实际上是抗战时期一个集合各界女性从事儿童救济的慈善组织。³⁵此外,冯敏、滕兰花、许雪莲等人对全国、两广的战时儿童保育组织及其难童救济进行了述评。³⁶与此相关联的是抗战期间的难民救济问题,也有学者论及。³⁷

联合国善后救济总署、行政院善后救济总署以及中国妇孺救济总会等慈善救济组织,在民国社会也有较大影响,亦进入研究者的学术视野。如王德春《联合国善后救济总署与中国》一书,以档案史料为依据重现了联合国善后救济总署在中国从事慈善救济活动的历史过程,重新予以客观公允的评介。³⁸杨瑞、谢忠强等人则对中国妇孺救济总会进行探讨,分析该组织的各项慈善救济措施及其在拯救被拐妇女中所发挥的作用。³⁹

宗教是促进慈善公益事业发展的重要社会力量,因而近代中国的宗教慈善颇为学术界所关注。陶飞亚、刘义主编《宗教慈善与中国社会公益》就集中展示了近年来该领域研究的最新成果,其中多篇论文涉及民国时期基督宗教(含天主教)、佛教等慈善事